Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3225
(zu Drucksache 13/3070)
06. 12. 95

Bericht

des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung (19. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. – Drucksachen 13/2490, 13/3070 –

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz – AFBG)

Bericht der Abgeordneten Werner Lensing, Franz Thönnes, Elisabeth Altmann (Pommelsbrunn), Dr. Karlheinz Guttmacher und Maritta Böttcher

1. Beratungsverfahren – Erste Lesung

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. – Drucksache 13/2490 – wurde dem Deutschen Bundestag am 29. September 1995 zugeleitet. In der 62. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Oktober 1995 wurde die Vorlage in erster Lesung beraten und an den Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung zur federführenden, an den Rechtsausschuß, den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, den Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie an den Haushaltsausschuß zur mitberatenden Behandlung überwiesen; der Haushaltsausschuß wurde auch gemäß § 96 GO-BT beteiligt.

2. Beratungsverfahren – Mitberatende Ausschüsse

a) Rechtsausschuß

Der Rechtsausschuß hat am 22. November 1995 mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS empfohlen, dem Gesetzentwurf in Drucksache 13/2490 zuzustimmen mit der Maßgabe, die Möglichkeit einer Unterschreitung der in § 2 Abs. 3 Nr. 1 Buchstabe a AFBG enthaltenen Mindestzeiten vorzusehen.

b) Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat am 22. November 1995 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS die Annahme der Vorlage in Drucksache 13/2490 empfohlen.

c) Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat am 22. November 1995 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS die Annahme der Vorlage in Drucksache 13/2490 empfohlen.

d) Ausschuß für Wirtschaft

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Gesetzentwurf in Drucksache 13/2490 am 22. November 1995 beraten und mehrheitlich die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen. Der Beschluß wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS gefaßt.

e) Haushaltsausschuß

Der Haushaltsausschuß hat am 22. November 1995 den Gesetzentwurf in Drucksache 13/2490 beraten und mehrheitlich mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS dem federführenden Ausschuß empfohlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

3. Beratungsverfahren – Federführender Ausschuß

Anhörung

Der federführende Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung hat am 21. November 1995 (19. Sitzung) eine öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen (BT-Drucksache 13/2490) mit Sachverständigen der nachstehend aufgeführten Organisationen und Verbände durchgeführt:

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)
- Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT)
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG)
- Bundesanstalt für Arbeit (BA)
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)
- Bundesverband der freien Berufe (BfB)
- Verein der Techniker e. V. (VdT)
- Bundesverband der staatlich geprüften Techniker e. V. (BT)
- Bundesverband Deutscher Volks- und Betriebswirte e. V. (BDVB)
- Bundesverband Deutscher Privatschulen (VDP)
- Deutscher Volkshochschul-Verband e. V. (DVV)
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Aus- und Weiterbildung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BG)

Von den nachstehend aufgeführten, ebenfalls eingeladenen Organisationen, die an der Anhörung nicht durch einen Sachverständigen vertreten waren, gingen weitere schriftliche Stellungnahmen ein:

- Kreishandwerkerschaft Teltow-Flämig (KTF)
- Deutscher Berufsverband für Pflegeberufe (DBfK)
- Deutscher Städtetag (DS)

Im Rahmen dieser öffentlichen Anhörung wurden folgende Themenschwerpunkte diskutiert:

- Aspekte der Bildungsbeteiligung
- Aspekte der Förderbedingungen
- Aspekte der Familienförderung
- Aspekte der Durchführung

Da im Konsens aller schriftlich eingegangenen Stellungnahmen – BG ausgenommen – eine über die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Finanzierungsregelung hinausgehende Beteiligung „Dritter“, etwa in Form von Aufstiegsfortbildungsfonds, von den Sachverständigen in ihren schriftlichen Stellungnahmen abgelehnt worden war, wurde in der öffentlichen Anhörung darauf verzichtet, Fragen der Finanzierung gesondert zu diskutieren. Insofern wurden Fragen nach der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern und nach der Fördersystematik im Zuständigkeitsvergleich von AFG- und BAföG-Strukturen nicht erörtert.

Unter Berücksichtigung der schriftlichen Stellungnahmen sind, der o. a. Schwerpunktbildung folgend, nachstehend die wichtigsten Ergebnisse der Anhörung zusammengefaßt. Zu Zwecken einer, dem Fragenkatalog zur Anhörung folgenden, ausführlichen Analyse, sei auf das Ausschußprotokoll (vgl. Ausschuß-Protokoll Nr. 19) und die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen (vgl. Ausschußdrucksache 189 a – 189 q) verwiesen.

Aspekte der Bildungsbeteiligung

Die zukünftige Entwicklung der Bildungsbeteiligung nach Inkrafttreten des AFBG wird von den Sachverständigen sehr unterschiedlich eingeschätzt. Sie verweisen darauf, daß man dabei ohnedies immer auch zugleich die Gesamtentwicklung des Arbeitsmarktes in Rechnung stellen müsse, was aufgrund der Vielzahl der hieran beteiligten Variablen problematisch sei.

BDA und VDP halten die AFBG-Regelung für geeignet, die Beteiligung an beruflichen Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen zu verbessern. Auch das BIBB rechnet in der Anfangsphase mit einer Verdoppelung der Zahl der Anspruchsnehmer. Der zu erwartende kurzfristige Anstieg gehe überwiegend auf jene von der Streichung der Förderung nach dem AFG besonders hart getroffenen Teilnehmergruppe zurück, die Unterhaltsgeld in Vollzeitfortbildungen benötigte. Mittel- und langfristig, insbesondere im Bereich der berufsbegleitenden Maßnahmen, rechnet das BIBB mit einem Einpendeln der Teilnehmerzahlen auf einem mittleren Niveau, wiewohl es kritisch darauf hinweist, daß der gesamte Bereich der modernen Dienstleistungen (z. B. Freizeit, Tourismus, Sicherheit, Sport, Gesundheit, Pflege), in dem es kaum bundeseinheitliche Weiterbildungsabschlüsse gebe, außen vor bleibe. Der ZDH verweist darauf, daß infolge der weggefallenen Förderung nach dem AFG die Frequentierung der Vorbereitungsmaßnahmen auf eine Handwerksmeisterprüfung um 30 % zurückgegangen sei. Mit dem AFBG erwarte man einen entsprechenden Wiederanstieg der Teilnehmerzahlen, nicht zuletzt auch deshalb, weil man die Förderkonditionen im Vergleich zur derzeitigen BMWi-Förderung als günstiger einstufe. Auch der VDP weist darauf hin, daß aufgrund der Streichung der zweckmäßigen Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz im Jahre 1993 nach eigenen Erhebungen die Teilnahmequote an Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen um 40 %, im Vollzeitbereich sogar um mehr als 50 % zurückgegangen sei. Die BA führt ergänzend

hierzu an, daß sich nach Wegfall der zweckmäßigen Förderung die Eintrittszahlen der nach dem AFG geförderten Aufstiegsfortbildungen von insgesamt 139 000 im Jahre 1992 auf insgesamt 25 000 im Jahre 1994 reduziert haben.

Die Wirtschaftsverbände heben in diesem Zusammenhang anerkennend hervor, daß mit der im AFBG festgeschriebenen rechtsverbindlichen Anspruchsgrundlage auf staatliche Förderung die konjunkturabhängige „stop and go"-Förderpolitik des AFG überwunden werde. Wolle man aber einen Beschäftigungseffekt erwirken, so wird von ihnen kritisch eingeräumt, wäre das Finanzvolumen erheblich aufzustocken, was aber offensichtlich aus Gründen einer zur Sparsamkeit verpflichteten staatlichen Haushaltspolitik nicht machbar wäre.

DGB, DAG, BA, DVV, BG und VDP dagegen gehen nicht davon aus, daß aufgrund der im AFBG vorgesehenen Förderkonditionen die Teilnehmerzahlen bei Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen nennenswert steigen werden. Zum einen würden aufgrund der restriktiven Förderbedingungen ganze Berufsgruppen von der Förderung ausgeschlossen, so beispielsweise nahezu alle Gesundheits-, Helfer- und Pflegeberufe. Zum anderen werde der Ausschluß von Teilunterhaltsgeld für Teilzeitbeschäftigte in Teilzeitmaßnahmen den Kreis potentieller Nachfrager weiter einschränken. In der Anfangsphase bestehe zwar die Möglichkeit, daß die Inanspruchnahme aufgrund zurückgestellter Weiterbildungsüberlegungen höher ausfalle, mit Rücksicht auf die wenig günstigen Förderbedingungen aber würden die Zahlen mittel- und langfristig wieder absinken. Da im Bereich der freien Berufe nahezu alle Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen die „500 Stunden"-Fördergrenze unterschritten, erwartet der BfB keine positiven Auswirkungen durch das AFBG.

Aspekte der Förderbedingungen

Sowohl in der Frage der Beurteilung des Fördervolumens, der Angemessenheit der Förderinstrumente als auch in bezug auf die Bewertung der im AFBG vorgesehenen Förderkonditionen gingen die Meinungen der Sachverständigen weit auseinander. Im Zentrum der kritischen Auseinandersetzungen standen der Leistungsvergleich der Förderniveaus nach dem AFBG und dem AFG, die ungleiche Zuschußförderung für berufsbegleitende Maßnahmen und Vollzeitlehrgänge sowie die nicht gegebene Bezuschussung der Maßnahmekosten, ferner der Gleichbehandlungsaspekt hinsichtlich der Sonderregelung der Darlehensrückzahlung für Existenzgründer sowie die Legitimationsgrundlage für zeitbezogene Fördergrenzen.

Von den Wirtschaftsverbänden wird zum Ausdruck gebracht, daß man sich durchaus ein höheres Förderungsvolumen gewünscht hätte. DIHT und ZDH forderten einen Zuschußanteil für die Maßnahmekosten. Man müsse aber auch bedenken, so wird von den Wirtschaftsverbänden eingeräumt, daß die meisten Absolventen einer Aufstiegsfortbildungsmaßnahme spätestens nach zwei bis drei Jahren eine höhere Berufsposition eingenommen hätten und, damit verbunden, ein höheres Einkommen beziehen würden, was die Rückzahlungsmodalitäten, einschließlich der Verzinsung für das gewährte Darlehen, als gerechtfertigt wie auch als angemessen erscheinen lasse. Zudem sei daran erinnert, daß hiermit nurmehr BAföG-adäquate Modalitäten geschaffen würden. Mit den Leistungen des AFBG sei unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen des öffentlichen Haushaltes ein erster Schritt in die richtige Richtung getan.

Die BA differenziert in ihrer Bewertung der Förderinstrumente zwischen einer als ausreichend zu begrüßenden Gesamthöhe der Förderung und einer eher kritisch zu würdigenden Gesamtdarlehensbelastung. Sie schlägt vor, alternativ zu einem Darlehen für Maßnahmekosten einen dreißigprozentigen Zuschuß zu den Maßnahme- und Prüfungskosten in Erwägung zu ziehen. Die alte AFG-Regelung sei nicht nur wegen einer qualitativ anderen Bemessungsgrundlage günstiger ausgefallen, sondern nicht zuletzt auch deshalb vorteilhafter für die Geförderten gewesen, weil die Beiträge für Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung von der BA übernommen worden seien.

DGB, DAG, BG, DS, DBfK und DVV stellen in den Förderbedingungen des AFBG nicht nur erhebliche Regelungsdefizite, sondern insgesamt einen Rückfall hinter das Förderniveau der Förderung nach dem AFG fest. Dementsprechend wird eine Rückkehr zur alten AFG-Förderung gefordert. BG plädiert in diesem Zusammenhang für die alternative Verabschiedung eines umfassenden Weiterbildungsgesetzes. Das AFBG trage nur zur Zersplitterung des Förderungsrechtes bei und sei ein am BAföG orientiertes Förderinstrument, welches der besonderen, berufsbiographisch bedingten und unterhaltspflichtigen Lebenssituation von Teilnehmern an Aufstiegsfortbildungen nicht gerecht werde. So hätten beispielsweise AFGB-Geförderte keinen BAföG-analogen Zugang zu einer studentischen Krankenversicherung. Die gesamten Sozialversicherungsleistungen würden nach dem neuen AFBG dem Teilnehmer alleine aufgebürdet. Mit der im AFBG angestrebten Bankdarlehensregelung verabschiede sich der Staat vom Leitbild der Chancengleichheit im Bildungsbereich, da an die Stelle des Engagements des Staates eine Umverteilung zu Lasten finanziell Schwächerer erfolge. Dies sei strikt abzulehnen.

Eine nicht zu unterschätzende Nebenwirkung der im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Förderbedingungen sehen die Sachverständigen hinsichtlich seiner unterschiedlichen Auswirkungen auf die Frequentierung von Vollzeitmaßnahmen in Relation zu berufsbegleitenden Maßnahmen.

Im Rahmen der Anhörung wird vom DIHT angeregt, darüber nachzudenken, inwieweit man Arbeitnehmer, die ihr Vollzeitarbeitsverhältnis in ein Teilzeitarbeitsverhältnis umwandeln und dann an berufsbegleitenden Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen bereit wären, im Rahmen eines Teilunterhaltsgeldes einen Teilzuschuß gewähren könnte.

DIHT und VDP sehen in der Fördersystematik, Zuschuß nur für den Unterhalt bei Vollzeitmaß-

nahmen zu gewähren und die Förderung bei Lehrgangs- und Prüfungskosten auf ein Darlehen zu beschränken, ein in die falsche Richtung weisendes Signal und befürchten, daß mittelfristig schulisch orientierte Vollzeitmaßnahmen gegenüber den in jeder Hinsicht als günstiger einzustufenden berufsbegleitenden Teilzeitlehrgängen bevorzugt nachgefragt würden. Dafür spreche der schon heute zu beobachtende Rückgang der Teilnehmerzahlen an berufsbegleitenden Vorbereitungsmaßnahmen für IHK-Fortbildungsprüfungen nach Einstellung der Förderung nach dem AFG. Damit werde die beschäftigungspolitisch wichtige Verklammerung der Weiterbildung mit der Arbeit aufgelöst. Um dem entgegenzuwirken, wird vorgeschlagen, den Zuschuß für Maßnahmekosten und ein Darlehen für den Unterhalt zur Verfügung zu stellen. Das BIBB rät darüber hinaus dazu, die Lerninhalte in formalen Weiterbildungsgängen stärker auf die individuellen Bedarfe zuzuschneiden. Leitbild der Gesetzgebung sollte eine modular konzipierte Kursorganisation sein, die auch duale Bildungskomponenten beinhalte.

Diese Befürchtungen werden vom ZDH, dem BDVB, dem BT und der BA nicht geteilt. Sie verweisen auf die bewährten Träger- und Maßnahmenstrukturen sowie auf den Umstand, daß die Kammern selbst als Bildungsträger in diesem Bereich mitgestaltend auftreten würden. Die KTF befürchtet in diesem Zusammenhang, daß insbesondere für Teilnehmer in den neuen Bundesländern Aufstiegsfortbildungen in Vollzeitform nicht mehr genutzt werden können, da die meisten Aufstiegsfortbildungsteilnehmer alleine für den Unterhalt ihrer Familien aufkommen müßten. Nach Einschätzung der DBfK wird die Bereitschaft, sich in Vollzeitform fortzubilden, im Bereich der Pflegeberufe eher zurückgehen.

BDA, DIHT, ZDH, BA, BIBB und VDP begrüßen grundsätzlich die Rückzahlungserleichterungen für Existenzgründer. Die BDA und der BT bemängeln aber die damit einhergehende Benachteiligung von Industriemeistern, die auf mittlerer Führungsebene als Angestellte beschäftigt seien, und die Benachteiligung von Absolventen von Fachschulen für Technik, denen es nach der Handwerksordnung verwehrt sei, eine Existenz zu gründen. Kritisch angemerkt wurde die berufsbezogene Unbestimmtheit des Nachweises einer Existenzgründung, die vom Gesetzgeber nicht an die zuvor abgeschlossene berufsspezifische Aufstiegsfortbildung gebunden sei. Auch die DAG sieht hierin eine Schlechterstellung all jener qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht in den Genuß eines Teilerlasses kommen, dennoch aber durch ihre Innovationsfähigkeit und Kreativität zur Weiterentwicklung der Wirtschaft beitragen würden. Sie schlägt vor, einen möglichen Teilerlaß an den Nachweis der Schaffung von Arbeitsplätzen nach dem zweiten Jahr der Existenzgründung zu knüpfen.

Strittig wurde auch die Frage der „500 Stunden"-Fördergrenze behandelt. Einig waren sich die Sachverständigen lediglich in dem Urteil, daß mit der zeitlichen Dauer nicht automatisch eine qualitative Aussage über eine Fortbildungsmaßnahme verbunden sei. BDA, DGB, DAG, BIBB, BfB, DBfK und BG halten gegenüber DIHT, ZDH und VDP diese Regelung für zu restriktiv und schlagen zumindest eine Reduzierung auf 400 Stunden vor. DIHT und ZDH verweisen auf den Wert dieser Fördergrenze zur Abgrenzung von Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen gegenüber „bloßen" Anpassungsmaßnahmen und plädieren in diesem Zusammenhang dafür, statt dessen die „6 Kalendermonate"-Fördergrenze aufzuheben. Damit würde das Ausschlußproblem für bestimmte Berufsgruppen (z. B. für Fleischer- und Bäckermeister) zum größten Teil entschärft. Der DIHT weist ferner darauf hin, daß die „200 Stunden"-Regelung für Teilzeitmaßnahmen insbesondere in der Region zu Problemen führen werde, wo überwiegend nur samstags Weiterbildung stattfinde. Hier sei eine „150 Stunden"-Regelung angemessener.

Aspekte der Familienförderung

Die Bewertung des AFBG durch die Sachverständigen hinsichtlich seiner Berücksichtigung von Aspekten der Förderung von Frauen sowie von Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit Kindern erwies sich als divergent.

Nach Auffassung des ZDH, der BA, der KTF, des BT und des VDP seien spezifische Belange von Frauen im AFBG-Gesetzentwurf durchaus berücksichtigt.

Im Gegensatz dazu wird nach Auffassung von DBfK, DS, DGB, DAG, BIBB, BfB, DVV, BDVB und von BG der AFBG-Gesetzentwurf nurmehr unzureichend der besonderen Lebens- und Berufssituation von Frauen gerecht, die an einer Aufstiegsfortbildung teilnehmen möchten. Frauen, die sich überwiegend in Teilzeitmaßnahmen fortbildeten, würden insbesondere durch die Darlehensregelung diskriminiert. Auch in Vollzeitmaßnahmen würde das AFBG Frauen mit Kindern benachteiligen, da der Unterhaltsbetrag zu niedrig veranschlagt sei. Kinderbetreuungskosten sollten zu den zuschußfähigen Maßnahmenkosten gerechnet werden.

Aspekte der Durchführung

Schwerpunkt der Erörterung war die Sorge um die Sicherung der Qualitätskriterien und der Qualitätskontrolle von Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen. Mit Ausnahme der BA, die auf die Belastung ihres vom Stellenabbau betroffenen Personals verwies, sich aber durchaus als kompetent und zur Durchführung geeignet ansah, sprachen sich alle Sachverständigen, die sich dazu geäußert haben, für die Beauftragung der Arbeitsämter mit der Verwaltungsdurchführung des AFBG aus. Übereinstimmend waren die Sachverständigen der Meinung, daß man nicht hinter das Qualitätsniveau der AFG-Normen zurückgehen dürfe. Mit Ausnahme der BA, die aus fördersystematischen Gründen für die Ämter für Ausbildungsförderung plädierte, sprachen sich alle Sachverständigen für die Beauftragung der Arbeitsämter mit der Verwaltungsdurchführung des AFBG aus. Gegen die Einrichtung neuer Behörden spreche nicht nur deren fehlende Fachkompetenz und Erfahrung, sondern auch die damit verbundenen zeitlichen Verzögerungen in der Anlaufphase und nicht zuletzt auch die wahrscheinlich höher anzusetzenden Verwaltungs-

kosten. Zudem müsse sichergestellt werden, daß eine einheitliche Umsetzung des AFBG erfolge. Nach der im AFBG vorgesehenen Regelung sei aber nicht auszuschließen, daß in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedliche Formen der Umsetzung realisiert würden.

Die BA hält die in § 4 AFBG vorgesehene Durchführungsbestimmung mit den Bestimmungen des Fernunterrichtsgesetzes insoweit nicht für vereinbar, als für Maßnahmen von öffentlich-rechtlichen Trägern eine Zulassung der Zentralstelle für Fernunterricht nicht erforderlich sein solle.

Kritisch wurde die Bindung des Zinssatzes an den FIBOR beurteilt. Vor dem Hintergrund der Schwankungen des FIBOR erscheint es dem DGB, der DAG, der BA und dem VDP nicht als sicher, ob die angenommene durchschnittliche Zinsbelastung am Ende auch tatsächlich zutreffe. Die BA hält dieses Verfahren zudem für zu verwaltungsaufwendig und die Einbeziehung der Deutschen Ausgleichsbank für entbehrlich. Die Ausgleichsbank stelle nach Auffassung des ZDH einen zu hohen Gebührensatz für die Bearbeitung in Rechnung (1,7 %). Statt dessen sollten die von den Ländern mit der Durchführung beauftragten Behörden hieran direkt beteiligt werden. Der DGB sieht in der privatrechtlichen Vertragsform zudem ein erhöhtes Risiko beim Darlehensnehmer. Festgehalten wurde diesbezüglich aber auch, daß die Privatbanken kein Interesse an der Abwicklung solcher Darlehen signalisiert hätten.

Abschließend sprachen sich die Sachverständigen einstimmig dafür aus, daß man nach einem Zeitraum von zwei bis drei Jahren die gewonnenen Erfahrungen in der Umsetzung des AFBG sammeln und über angemessene Modifikationen im Rahmen einer Gesetzesnovellierung neu nachdenken sollte.

Beratungsverlauf im Ausschuß

Der federführende Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung hat den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen in Kenntis der Stellungnahme des Bundesrates vom 3. November 1995 zum wortgleichen Gesetzentwurf der Bundesregierung (BR-Drucksache 595/95) sowie der Gegenäußerung der Bundesregierung vom 7. November 1995 in seiner Sitzung am 22. November 1995 (20. Sitzung) erstmals und zugleich abschließend beraten.

Der Ausschuß konnte hierbei die Voten der mitberatenden Ausschüsse – einschließlich der Stellungnahme des Haushaltsausschusses gemäß § 96 GO-BT – nicht berücksichtigen, da sie zum Zeitpunkt der Entscheidung des Ausschusses nicht vorlagen.

Unabhänig von der politisch-inhaltlichen Auseinandersetzung wurde im Konsens aller Ausschußmitglieder der enge Zeitrahmen des Verfahrens und die damit verbundenen Beratungsrestriktionen als außergewöhnlich und mit Blick auf den Stellenwert dieses neuen Leistungsgesetzes für unangemessen befunden. Der Ausschuß legt Wert auf die Feststellung, daß diese Situation nicht durch das Beratungsverfahren des Ausschusses selbst zu verantworten ist und daß sich der Ausschuß nur mit Rücksicht auf die möglichen Folgen einer weiteren Verzögerung für die hiervon Betroffenen auf diese Verfahrensbedingungen eingelassen hat.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. vertreten die Auffassung, mit diesem neuen Leistungsgesetz werde ein großer Schritt auf dem Weg zur Realisierung der Gleichwertigkeit von schulischer, beruflicher und akademischer Bildung geschaffen. Erstmals werde ein gesetzlich verankerter Anspruch auf staatliche Förderung der Aufstiegsfortbildung eingeführt. Da es sich hierbei um eine zwar mit wirtschaftspolitischen Aspekten – z. B. der Förderung von Existenzgründungen im Mittelstand – angereicherte, grundsätzlich aber originär bildungspolitische Maßnahme handle, die nicht aus Beitragssätzen, sondern ausschließlich aus Steuermitteln finanziert werde, stelle das AFBG keine Wiederaufnahme alter AFG-Maßnahmen dar, sondern sei ein am BAföG angelehntes Förderinstrument. Das im AFBG vorgesehene Finanzierungsmodell – einkommensabhängiger Zuschuß plus zinsfreies und später zinsgünstiges Darlehen zum Lebensunterhalt sowie einkommensunabhängiges, zinsfreies und später zinsgünstiges Darlehen zu den Maßnahmen – sei auch von den angehörten Sachverständigen als angemessen bewertet worden. Die Koalitionsfraktionen vertreten die Auffassung, daß die Länder, die sich ebenfalls für den Gleichwertigkeitsgedanken stark machten, analog zum BAföG ihren Finanzierungsbeitrag leisten sollten. Das Gesetzgebungsverfahren dürfe in Verantwortung gegenüber den Förderberechtigten diesbezüglich nicht durch ein langwieriges Vermittlungsverfahren hinausgezögert werden. Die Koalitionsfraktionen weisen die von einigen Sachverständigen vorgebrachte Kritik an der „500 Stunden"-Fördergrenze zurück. Dieses Argument vermittle auf den ersten Blick den Eindruck, eine Reduzierung dieser Stundenzahl sei geeignet, den Kreis der zu fördernden Teilnehmer an Aufstiegsfortbildungen zu erweitern. Dem sei aber losgelöst von der Finanzierungsfrage in der Hauptsache entgegenzuhalten, daß mit dieser Regelung vornehmlich eine hinreichend trennscharfe Abgrenzung der zu fördernden Aufstiegsfortbildungen gegenüber „bloßen" Anpassungsfortbildungen sichergestellt werden solle. Was den von den Sachverständigen vorgebrachten Ausschluß bestimmter Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen aufgrund der „sechs Kalendermonate"-Regelung angehe, habe dies die Koalitionsfraktionen in ihrem Änderungsantrag entsprechend berücksichtigt. Der in der Anhörung zum Ausdruck gebrachten Sorge hinsichtlich einer angemessenen Familienkomponente im AFBG-Fördersystem habe man in den Änderungsanträgen zu den Kosten der Kinderbetreuung ebenfalls Rechnung getragen.

Die Fraktion der SPD hält den vorgelegten Gesetzentwurf für ein unzulängliches Reparaturgesetz zur Schließung der von der Bundesregierung mit Streichung der bewährten AFG-Förderung aufgerissenen Förderungslücke im Bereich der Aufstiegsfortbildung. Unzulänglich sei nicht nur die Förderhöhe, die insbesondere der familiären und berufsbiographischen Lebenssituation nicht gerecht werde. Nach

Abschluß der Fortbildungsmaßnahme bleibe dem fortbildungswilligen Darlehensnehmer ein unvertretbar hoher Schuldenberg. Darüber hinaus seien die Darlehensregelungen hinsichtlich ihrer zukünftigen Belastungsentwicklung unkalkulierbar. Mit der einseitigen Bezuschussung von Vollzeitmaßnahmen würden all jene Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskriminiert, und hier seien insbesondere Frauen betroffen, die sich der Mühe einer berufsbegleitenden Fortbildung unterzögen. Dies gelte ebenso für die überwiegend in berufsbegleitender Form stattfindenden Maßnahmen in Ostdeutschland. Während die Bundesregierung einerseits einer Flexibilisierung der Arbeitszeit das Wort rede, würde sie sich andererseits dem Vorschlag einer Bezuschussung von berufsbegleitenden Fortbildungsmaßnahmen verweigern, die mit einer Umwandlung von Vollzeitarbeitsverhältnissen in Teilzeitarbeitsverhältnisse verbunden sein könnten. Den Vertreter der Bundesanstalt für Arbeit ausgenommen, hätten alle Sachverständige vor dem Aufbau neuer mit der Durchführung dieses Gesetzes beauftragten Behörden gewarnt und sich für die Beauftragung der in Qualitätsfragen erfahrenen und bewährten Arbeitsämter mit dieser Aufgabe ausgesprochen. Auch hier sei die Koalitionsfraktion uneinsichtig geblieben. Bewegungsunfähig zeige sich die Koalitionsfraktion des weiteren in der Frage der Übernahme von Kinderbetreuungskosten sowie in der Frage einer Reduzierung der „500 Stunden"-Fördergrenze. Damit würden viele Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen ausgeschlossen. Hiervon sei insbesondere der gesamte Bereich der Handels- und Dienstleistungsberufe betroffen, womit wiederum Frauen, die in diesem Sektor überproportional vertreten seien, besonders hart getroffen würden. Da mit dem AFBG die eingestellte Förderung nach dem AFG wieder aufgenommen werden solle, sehe die Fraktion der SPD die Finanzierungskompetenz ausschließlich beim Bund.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hält die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Förderregelungen weder für geeignet, die angestrebte Gleichwertigkeit von allgemeiner, beruflicher und akademischer Bildung zu verwirklichen, noch für geeignet, das Niveau der Förderung nach dem AFG zu erreichen und lehnt den Gesetzentwurf insgesamt ab. Hierzu müsse man nach ihrer Auffassung ganzheitlicher ansetzen und unter anderem den Hochschulzugang, mindestens den Fachhochschulzugang einbeziehen. Hinsichtlich der Teilnehmerzahlen wird befürchtet, die von den Koalitionsfraktionen veranschlagten Mittel würden nicht reichen. Einer der gravierendsten Mängel dieses Gesetzentwurfes sei aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die mit der „500 Stunden"-Regelung einhergehende Diskriminierung von Frauen, da gerade Frauen in den hiervon betroffenen Helfer- und Pflegeberufen sowie in kaufmännischen Berufen tätig seien. Statt an eine willkürlich festgelegte Stundenzahl solle die Förderung an den angestrebten Abschluß einer Fortbildungsmaßnahme gebunden werden. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Förderungshöhe sei vor dem Hintergrund der beruflichen und familiären Lebenssituation der Fortbildungsteilnehmer ohnedies unzureichend.

Die Gruppe der PDS lehnt den Gesetzentwurf als ein unzureichendes Förderinstrument ab. Insbesondere die diskriminierende „500 Stunden"-Regelung, womit insonderheit Helferinnen und Helfer im Bereich der freien Berufe zu einem großen Teil von der finanziellen Förderung ausgeschlossen blieben, aber auch die Ungleichbehandlung von Handwerksmeister, Industriemeister und Techniker könne nicht akzeptiert werden. In der Frage der Finanzierung liege nach Meinung der PDS die Zuständigkeit allein beim Bund.

Im Konsens aller Fraktionen und Ausschußmitglieder wurde die Notwendigkeit betont, nach zwei Jahren, auf der Grundlage von Erfahrungen mit der Umsetzung dieses Gesetzes, in einem Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über möglicherweise notwendig gewordene Nachbesserungen zu beraten. Die Fraktion der SPD sieht – abweichend von der Mehrheit – diese Evaluierung nurmehr durch eine Kommission unabhängiger Sachverständiger gewährleistet.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. legten in Ausschußdrucksache 13/192 den folgenden Änderungsantrag vor:

Zu § 1 Satz 1:

In Satz 1 werden vor dem Wort „Teilnehmer" die Worte „Teilnehmerinnen und" eingefügt.

Begründung

Durch die Verwendung auch der femininen Personenbezeichnung soll an einer zentralen Stelle des Gesetzes verdeutlicht werden, daß sich die Förderung selbstverständlich auch an Frauen richtet. Eine geschlechtsneutrale bzw. eine Frauen ausdrücklich einbeziehende Gesetzessprache ist Ausdruck der Gleichberechtigung von Frauen im Berufsleben und dient der Steigerung auch ihrer Fortbildungsmotivation.

Zu § 10 Abs. 2 Satz 1:

In § 10 Abs. 2 Satz 1 wird die Reihenfolge der Numerierung wie folgt geändert: die bisherige Nummer 2 wird Nummer 1 und die bisherige Nummer 1 wird Nummer 2, in der neuen Nummer 1 wird am Schluß der Punkt durch ein Komma ersetzt, in der neuen Nummer 2 wird am Schluß das Komma durch einen Punkt ersetzt.

Begründung

Mit der Änderung der Reihenfolge soll der für die berufliche Aufstiegsfortbildung typische Fall, daß die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mehr bei ihren Eltern wohnen, an den Anfang gestellt werden.

Zu § 10 Abs. 2 Satz 3

In § 10 Abs. 2 Satz 3 werden vor den Worten „des Bundeskindergeldgesetzes" die Worte „Absatz 1" gestrichen.

Begründung

Durch die Streichung wird klargestellt, daß eine Erhöhung des Unterhaltsbedarfs nur für solche Kinder in Betracht kommt, für die ein Kindergeldanspruch nach dem Bundeskindergeldgesetz noch besteht. Die in § 2 Abs. 2 bis Abs. 6 des Bundeskindergeldgesetzes geregelten Voraussetzungen etwa für einen Kindergeldanspruch für Kinder, die das 16. Lebensjahr bereits vollendet haben und sich in einer Schul- oder Berufsausbildung befinden oder eine Erwerbstätigkeit ausüben, sollen auch für den für Kinder zu gewährenden Erhöhungsbetrag maßgebend sein.

Zu § 29 Abs. 1 Nr. 2:

§ 29 Abs. 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 1 sind die Nummernbezeichnung „1." zu streichen und das Wort „oder" am Ende durch einen Punkt zu ersetzen.

b) Nummer 2 ist zu streichen.

Begründung

Die in Bezug genommene Gebotsnorm des § 21 Abs. 4 Nr. 2 verpflichtet die Bediensteten einer Zusatzversorgungseinrichtung zur Auskunftserteilung. In diesem Fall ist eine Bußgeldbewehrung entbehrlich.

Nach der Anhörung legten die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. im Ausschuß einen weiteren Änderungsantrag in Ausschußdrucksache 13-195 vor:

In § 2 Abs. 3 Nr. 1 Buchstabe a werden die Worte „sechs Kalendermonate und" gestrichen.

Begründung

Durch die Streichung soll erreicht werden, daß Fortbildungsmaßnahmen von mindestens 500 Unterrichtsstunden auch dann gefördert werden können, wenn sie infolge einer besonders straffen Organisation in weniger als sechs Monaten absolviert werden.

In § 10 Abs. 1 wird nach Satz 2 folgender Satz 3 eingefügt:

„Bei der Teilnahme an Maßnahmen in Teilzeitform erhöht sich für Alleinerziehende der Maßnahmebeitrag um die notwendigen Kosten der Betreuung eines Kindes bis zu zehn Jahren, höchstens aber um 200 Deutsche Mark für jeden Monat je Kind."

Begründung

Durch die Leistung zu den Kosten der Kinderbetreuung soll es Alleinerziehenden erleichtert werden, Teilzeitfortbildung und Kinderbetreuung besser miteinander zu vereinbaren.

In § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 werden nach den Worten „Deutsche Mark" die Worte „und der Kinderbetreuungskosten nach § 10 Abs. 1 Satz 3" eingefügt.

Begründung

Folgeänderung zu der Änderung in § 10 Abs. 1.

Die Fraktion der SPD legte den folgenden Antrag in Ausschußdrucksache 13-194 vor:

„Der Ausschuß wolle beschließen:

I. Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Absicht, die Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung wiederherzustellen und einen Rechtsanspruch auf individuelle Förderung gesetzlich zu verankern. Dies ist aus bildungs-, wirtschafts-, frauen- und arbeitsmarktpolitischen Gründen dringend geboten.

   Zur Herstellung der Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung ist eine angemessene individuelle Förderung von Teilnehmern und Teilnehmerinnen an Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen, die qualitative Mindeststandards gewährleisten müssen, notwendig. Die Förderung der Ausbildung von qualifizierten Fach- und Führungskräften im mittleren Managementbereich ist zur Sicherung der Aufstiegs- und Karrierechancen von qualifizierten Berufstätigen und zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft dringend erforderlich. Sie ist eine unabdingbare Voraussetzung, daß der anstehende Generationswechsel im Handwerk und in vielen Klein- und Mittelbetrieben erfolgreich bewältigt werden kann und trägt insofern zur Sicherung vorhandener und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei.

2. Der Deutsche Bundestag bedauert wie der Bundesrat, daß die Bundesregierung nicht frühzeitig das Einvernehmen mit den Ländern gesucht hat, um eine kurzfristige Realisierung der Förderung der Aufstiegsfortbildung sicherzustellen. Der Gesetzentwurf läßt wesentliche Fragen der Finanzierung und der Verwaltungsdurchführung offen. Die vorgesehenen Maßnahmen bleiben deutlich hinter dem sachlich Gebotenen zurück: Der Gesetzentwurf verfehlt mit seiner Analogie zum BAföG die soziale Lage und die Bedürfnisse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Fortbildungsmaßnahmen.

3. Der Deutsche Bundestag lehnt daher den Gesetzentwurf in der vorliegenden Form ab. Er erwartet von der Bundesregierung, daß sie zügig einen neuen, konsensfähigen Gesetzentwurf in Anlehnung an die bis zum 31. Dezember 1993 geltenden Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes vorlegt. Er fordert die Bundesregierung auf, im weiteren Gesetzgebungsgang mit den Ländern und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung am 21. November 1995 rechtzeitig bis zum vorgesehenen Inkrafttreten am 1. Januar 1996 eine einvernehmliche, sachlich angemessene und haushalts- und finanzpolitisch vertretbare Lösung zu entwickeln.

II. Der Deutsche Bundestag empfiehlt im einzelnen:

1. Die Bemessung des Unterhaltsbeitrages für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Aufstiegsfortbildung soll sich entsprechend den Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes am früheren Nettoeinkommen orientieren und nicht von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht werden.

   Im Unterhaltsbeitrag sind die Kosten notwendig werdender auswärtiger Unterbringung zu berücksichtigen.

2. Ein Unterhaltsbeitrag ist auch für berufsbegleitende Aufstiegsfortbildungen zu leisten, wenn das bisherige Vollzeitarbeitsverhältnis für die Dauer der Maßnahme in ein Teilzeitarbeitsverhältnis umgewandelt werden muß.

3. Für notwendige Kinderbetreuungskosten, die aufgrund einer Teilnahme an Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen anfallen, ist in angemessenem Umfang ein Zuschuß zu leisten.

4. Die unangemessene Gewährung eines verzinslichen Bankdarlehens zur Finanzierung der Lehrgangs- und Prüfungsgebühren ist durch einen Maßnahmenbeitrag in Form eines Zuschusses zu ersetzen, wie dies die bis zum 31. Dezember 1993 geltenden Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes überwiegend vorsahen.

5. Eine Verlängerung der Rückzahlungsfrist für gewährte Darlehen ist für diejenigen Personen, die im Anschluß an die Fortbildung weiterhin teilzeitbeschäftigt sind, als Regelanspruch – nicht auf Antrag – vorzusehen.

6. Die Mindeststundenzahl von 500 Stunden für die Förderfähigkeit von Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern ist – unter Gewährleistung der Qualität der Maßnahmen – zu senken, um sicherzustellen, daß die Fortbildung in Berufen des Handels bzw. in Berufen, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, unterstützt werden kann.

7. Es ist sicherzustellen, daß der Kreis der nach dem Aufstiegsfortbildungsgesetz dem Grunde nach Förderungsberechtigten eindeutig von denjenigen abgegrenzt wird, die nach anderen Leistungsgesetzen gefördert werden können.

8. Die Berücksichtigung gesetzlicher Mutterschutzfristen ist zu gewährleisten. Die Vorschriften über die weiblichen Berufsbezeichnungen sind anzuwenden.

9. Die Verwaltungsdurchführung soll durch die Arbeitsämter erfolgen, die auf bewährte Strukturen, vorhandene Fachkenntnisse und Erfahrungen mit den bis Ende 1993 im Arbeitsförderungsgesetz verankerten Regelungen zur Aufstiegsfortbildung zurückgreifen und eine schnelle Wiederaufnahme der Förderung gewährleisten können.

10. Da es sich um die Wiederaufnahme einer Maßnahme handelt, die bis Ende 1993 im Arbeitsförderungsgesetz geregelt war, ist der Bund allein zur Finanzierung verpflichtet.

III. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen ist Teil des „BAföG-Pakets" der Bundesregierung. Der Deutsche Bundestag lehnt es ab, die individuelle Förderung für bedürftige Studierende durch Bildung eines „Schattenhaushalts" bei der Deutschen Lastenausgleichsbank und hochverzinsliche Bankdarlehen dramatisch zu verschlechtern und unter anderem auch die Finanzierung der Aufstiegsfortbildung an die BAföG-Pläne zu koppeln."

Der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. in der Ausschußdrucksache 13-192 wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. sowie der Gruppe der PDS und einigen Stimmen der Fraktion der SPD bei Enthaltung der übrigen Stimmen der Fraktion der SPD angenommen.

Der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. in der Ausschußdrucksache 13-195 wurde mit der Mehrheit der Stimmen der antragstellenden Fraktionen bei Stimmenthaltung der Oppositionsfraktionen und der Gruppe der PDS angenommen.

Die einzelnen Forderungen im Antrag der Fraktion der SPD sowie anschließend der gesamte Antrag in der Ausschußdrucksache 13-194 wurden mit der Mehrheit der Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS abgelehnt.

Der Antrag der Fraktion der SPD, in die Beschlußempfehlung des Ausschusses mit aufzunehmen, die Bundesregierung aufzufordern, nach zwei Jahren einen von unabhängigen Sachverständigen zu erstellenden Evaluierungsbericht vorzulegen, wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS abgelehnt.

Der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P., in die Beschlußempfehlung des Ausschusses mit aufzunehmen, die Bundesregierung aufzufordern, nach zwei Jahren einen Bericht zur Durchführung des Gesetzes dem Deutschen Bundestag zur Kenntnis zu geben, wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion SPD bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS angenommen.

Der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung empfiehlt dem Deutschen Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS die Annahme des Gesetzentwurfes auf Drucksache 13/2490 in der mit der Beschlußempfehlung wiedergegebenen Fassung.

Bonn, den 22. November 1995

Werner Lensing
Berichterstatter

Dr. Karlheinz Guttmacher
Berichterstatter

Franz Thönnes
Berichterstatter

Maritta Böttcher
Berichterstatterin

Elisabeth Altmann (Pommelsbrunn)
Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333